

地方自治体における入湯税の取組みの一考察～北海道登別市・登別温泉の事例を中心に～

著者	高橋 祐次
著者別名	TAKAHASHI Yuji
雑誌名	東洋大学大学院紀要
巻	57
ページ	67-84
発行年	2021-03
URL	http://doi.org/10.34428/00012774

地方自治体における入湯税の取組みの一考察 ～北海道登別市・登別温泉の事例を中心に～

国際観光学研究科国際観光学専攻博士後期課程2年
高橋 祐次

キーワード：地方自治体 (Municipality) ・入湯税 (Bath Tax) ・訪日外国人旅行者 (foreign tourist visiting japan) ・観光庁 (Japan Tourism Agency) ・温泉旅館 (Japanese style inn at hot spring) ・登別市 (City of Noboribetsu)

1 研究の背景

2003（平成15）年1月に小泉純一郎首相が、「2010年までに訪日外国人旅行者を1,000万人に倍増する」と観光立国を宣言した。同年4月には、訪日外国人旅行者の消費を喚起するため、ビジット・ジャパン・キャンペーンが実施された。アジア・欧米を中心とした14の国々や地域を重点市場と位置付け、国内観光地の整備・アジア諸国の査証（ビザ）発給条件の緩和・LCC（格安航空会社）の誘致等々の政策を積極的に実施することで、インバウンド市場が拡大してきた。

観光立国宣言の2003（平成15）年度の訪日外国人旅行者数521万人に対し、出国日本人数は1,330万人であった。その後、2008（平成20）年9月15日にアメリカ合衆国の投資銀行であるリーマン・ブラザーズ・ホールディングスが経営破綻したことに端を発した世界規模での金融危機、いわゆる「リーマンショック」や2011（平成23）年3月11日に発生した東日本大震災の影響で、一時落ち込んだものの順調に回復し増え続けている。直近の2018（平成30）年には、訪日外国人旅行者数は3,119万人（出国日本人数1,895万人）となり大幅に伸びてきている¹⁾。

このような推移に伴い、安倍晋三首相を議長とする「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議」によって2016（平成28）年3月に策定された「明日の日本を支える観光ビジョン」の中で、2020（令和2）年に4,000万人、2030（令和12）年には6,000万人と訪日外国人旅行者の目標値が大幅に上方修正された。

訪日外国人旅行者の増加は、著名な観光地において、交通機関の混雑や生活環境の悪化

等、いわゆる「オーバーツーリズム」問題を引き起こしている。また、これに伴い、日本文化と海外文化の接触にする地域においては、さまざまな軋轢が起きているのが現状である。このことが、日本のインバウンド政策に大きな影を落としていることは否めない。

また、日本においては、少子高齢化社会が急速に進んできており、特に生産年齢人口（15歳以上64歳未満）の減少が市町村の歳入面に大きな影響を与えている。高齢化社会を迎えるにあたり、医療・福祉関連への歳出も幾何級数的に増加している。日本最大の温泉郷を抱える別府市（大分県）においても、産業別就業人口（国勢調査）の第1位は「医療・福祉」、第2位は「卸・小売業」になっている。その中で、温泉地の中心産業である「飲食業・宿泊業」の就業人口は、第3位に位置付けられており、主要な温泉地でさえ、少子高齢化のなかで営まれているのが現状である²⁾。

2 温泉地の問題

主要な温泉地は、訪日外国人旅行者の増加による二次交通の整備や案内板の設置及び環境整備、外国語対応の案内人の教育等のハード面・ソフト面での受入のための準備が喫緊の課題となっている。その中で、地域の観光費は長期的に見て減少傾向にあるといわれている。その要因として観光需要が1995年頃をピークに減少に転じた点が大きいが、もう一つの背景として、地方財政の逼迫や自主財源制度の不備などの財源の問題がある³⁾。上記のように温泉都市ばかりではなく、多くの地方自治体（市町村）においても、医療・福祉の歳出増加に伴い、従来の観光費への歳出が減少傾向にある。バブル期のように観光振興の財源に回すだけの余裕がなくなっているのが現状である。

観光地の整備の主役は、地方自治体、特に市町村にある。観光振興の環境保全のためには資金調達が必要である。温泉観光都市において、観光振興のための財源は、各市町村の一般財源から拠出されている。また、自主財源として温泉地の整備や源泉管理を含めた観光振興に使用できるものに、地方税の法定目的税である「入湯税」が唯一存在する。その「入湯税」の税収は、入湯税条例を採用している全国の市町村（約1,000自治体）計で、毎年220億円前後で推移している。全国の市町村税総額に占める入湯税額の構成比は0.1%で、ここ数年変化がない。観光振興財源の必要性が増すなか、温泉地の入浴客の減少で、「入湯税」の増収が見込まれない中厳しい状況が続いている。

こうした状況下において、近年、観光振興の財源を確保するため、温泉観光地においては、入湯税の「超過税率」を採用している市町村が増え、値上げし徴収した分を「観光振興基金」を設立している地方自治体も多い。「観光振興基金」を設立することで、「単年度主義」「予算主義」の弊害を除くことができる。この施策は、2007（平成19）年に三重県鳥羽市の鳥羽温泉郷で実施されたもので、他の地方自治体に継承され、「鳥羽モデル」として、計画的に地域の観光振興に活かしている事例を全国に温泉地で散見することができる。

本論文においては、全国有数の温泉地である「北海道登別市」において、大都市の観光振興と異なる入湯税の用途についての問題点を明確にする。「入湯税」の超過税率の採用を検討する中で、増税分を「観光振興基金」設立により観光振興を計画的に進めている「鳥羽モデル」も含めた各温泉地の取組みを参考にしながら、JR北海道という経営不振の企業をパートナーにしながら、国や道との折衝の中で、登別市独自の観光振興・温泉街の発展への取組みについて検証していく。

3 北海道登別市の事例

(1) 登別市の概要

登別市は、北海道胆振（いぶり）総合振興局にある市で、市名はアイヌ語の「ヌプル・ベツ」に由来している。アイヌ語で「色の濃い・川」という意味で、大湯沼から酸性硫黄泉が湯川となって流れ出ており、川が白く濁っていることが語源になっている。登別市内には、登別温泉と登別カルルス温泉の2箇所の温泉地以外に「上登別エリア」「登別エリア」「幌別エリア」に温泉施設が点在している。その中心に位置するのが登別温泉エリアで、海拔200メートルの山間部に位置している。自然湧出量は、1日1万トン、源泉温度45℃～90℃の高温で、放射能泉以外の9種類の泉質を湧出している。現在「登別温泉エリア」には14軒の大小の温泉旅館・ホテルと温泉銭湯「夢元さざり湯」が営業しており、日本国内及びアジア圏からの訪問客で賑わいを見せている。その他、「登別カルルス温泉」には4軒、「上登別エリア」には1軒、「登別エリア」には1軒、「幌別エリア」には2軒の温泉施設が営業している⁴⁾。

登別市の人口は、国勢調査^{表1)}によると、1985年（昭和60）年をピークに減少傾向にある。増田寛也編著（2014）『地方消滅』の巻末「市町村別の将来推計人口」によれば、登別市は、2010（平成22）年の51,526人の人口が、30年後の2,040年には35,853人に減少すると書かれている。特に人口の増減を左右する若年女性人口は、5,178人（2010年）から2,772（2040年）になると予測している⁵⁾。2020（令和2）年の直近の人口は、登別市住民基本台帳によると、47,176人（男性22,546人・女性24,630人）になっており、さらに人口減少が加速されてきている。これは、登別市だけの特殊な事例ではなく、一部の市町村を除く、ほぼ全市町村に当てはまる傾向であるが、例外なく温泉地の行く末も案じる予測となっている。登別温泉エリアには、「登別市の人口約5万人のうち、その1.4%にあたる700人ほどが居住している。大湯沼から流れるクリスサンベツ川沿いに観光産業が高度に集積しており、登別市内および周辺地域から宿泊施設等に通勤している人も多い。」という特色がある⁶⁾。また、「市民の多くが居住する鶯別エリア、幌別エリア、登別エリアから地理的に離れて存在する。山間部に位置し、道央自動車登別インターチェンジから登別温泉までは市街地を介さず直接道路でつながっているため、登別市民が居住するエリアに観光客が来訪することはそれほど多くない。」ため⁷⁾、登別市民は、温泉施設に関わりがある者以外は、温泉地が抱える問題については関

心を持っていないのが現状である。

その中で、登別市の観光入込客数は^{表2)}、ここ数年は、訪日外国人旅行者の増加で右肩上がりに推移してきているが、ピーク時の2002（平成14）年の入込客数が3,440千人であることを鑑みれば、ようやく当時の状況に戻ってきたという感がある。日帰り客数のカウントの仕方により多少数字のブレは生じるものの、特に台湾・韓国・中国を中心としたアジア圏からの旅行者の増加により、全体の数値を押し上げている^{表3)}。

表 1 登別市の人口（1980 年～2015 年）の推移（単位：西暦、人数）

年	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
合計	56,503	58,370	55,571	56,892	54,761	53,135	51,526	49,625	47,176
男	27,929	28,557	26,827	27,525	26,115	25,256	24,514	23,533	22,546
女	28,574	29,813	28,744	29,367	28,646	27,879	27,012	26,092	24,630
指数	100.0	103.3	101.7	100.7	96.9	94.0	91.2	87.8	83.4

（出典）登別市の人口（1980 年～2015 年）の推移。国勢調査より。

※2020 年度は、登別市住民基本台帳の人口を示している。

表 2 登別市観光入込客数（宿泊・日帰り）の推移（単位：人）

	2011 年度 (平成 23 年)	2013 年度 (平成 25 年)	2015 年度 (平成 27 年)	2017 年度 (平成 29 年)	2018 年度 (平成 30 年)	2019 年度 (令和元年)
入込客数	2,661,207	3,346,659	3,913,018	4,048,916	3,783,291	3,235,676
日帰り客	1,607,920	2,146,555	2,639,414	2,748,194	2,552,756	2,188,259
宿泊客実数	1,053,287	1,200,104	1,273,604	1,300,722	1,230,535	1,047,417
宿泊客延数	1,057,708	1,211,762	1,268,387	1,314,726	1,248,525	1,065,615
指 数	100.0	114.6	119.9	124.3	118.0	100.7

（出典）登別市の観光客入込数より筆者集計。

観光入込客数は、バブル崩壊以降、減少傾向になっており、2011（平成23）年3月11日に発生した「東日本大震災」とそれに伴う津波による福島第一原子力発電所事故等の影響で、国内外の観光客が激減し、2,661,207人まで落ち込んでいる。しかし、「研究の背景」で記したように、国のインバウンド政策や地域独自の観光プロモーションや各種の観光施策により、2017（平成29）年度は、4,048,916人に増加している。また、訪日外国人旅行者の宿泊人数も、2017（平成29）年度は、518,936人となり、前年度と比較すると8%以上の伸びを見せている。

訪日外国人宿泊延べ数を国・地域別に比較すると^{表3)}、アジア圏からの訪日客が大多数を占めている。2016（平成28）年度では、アジア圏の上位4カ国（中国・韓国・台湾・香港）で83.4%を占めている。年間通しての観光客が平準化されておらず、「春節」時期に入込客

が集中する原因になっている。これが、登別温泉を抱える登別市における受入体制の問題を引き起こしている。

表3 登別市訪日外国人宿泊延べ数（国・地域別）の推移（単位：人）

	2011年度 (平成23年)	2013年度 (平成25年)	2015年度 (平成27年)	2017年度 (平成29年)	2018年度 (平成30年)	2019年度 (令和元年)
中国	12,426	17,578	79,769	104,450	132,545	119,577
韓国	33,473	48,709	75,784	137,227	111,739	52,277
台湾	70,226	164,837	202,358	164,230	130,287	108,668
香港	22,540	32,029	43,962	40,143	37,107	33,232
シンガポール	8,422	18,781	14,505	14,297	13,799	13,802
他のアジア	5,107	25,054	30,373	28,078	33,468	32,604
ヨーロッパ	223	1,049	1,435	2,105	2,830	3,781
北米	380	1,516	3,592	5,468	5,576	7,251
オセアニア	79	387	1,177	1,879	2,470	3,095
その他・不明	1,388	4,566	17,547	21,059	16,071	17,918
計	154,264	314,506	470,502	518,936	485,892	392,205
指数	100.0	203.9	305.0	336.4	315.0	254.2

（出典）登別市の外国人観光客の推移より筆者集計

（2）登別温泉の課題

上記^{表2)}の推移からインバウンド政策により、訪日外国人旅行者の増加は、登別温泉の活性化には貢献している。2019（令和元）年度の登別市の宿泊客数は、延べ1,065,615人で、ゴールデンウィークの5月、夏休みの7～8月は若干多いものの平準化されている。しかし、直近の数年間は訪日外国人旅行者の減少が目立つ。特に一番の訪日国であった台湾からの観光客の落ち込みと、政治情勢から中国・韓国の減少が、全体の数字に影響を及ぼしている。

このように減少傾向でありながら、特にアジア圏の「春節」時のJR登別駅の状況は、アジア圏の訪日客で、混雑を来している（写真1、2を参照）。そのため、登別市は、登別温泉の関係者から老朽化した駅舎の改善を求められてきた。観光産業を主とする登別市としては、温泉地で徴収した入湯税の徴収額が観光振興の主要な自主財源のひとつである。

登別市の入湯税の用途による観光振興について、登別温泉旅館組合と登別市による「2016年度（平成28年度）入湯税懇談会」が登別温泉町の登別観光協会（現在の登別国際観光コンベンション協会）で開催された。その中で、登別温泉旅館組合は、①JR登別駅のエレベーターの設置、②登別保育所の早期開所、閉所時間の延長、③倶多楽湖（くったらこ）のトイレ及び周辺整備、④コンベンションホールの建設等を要望した。その中で、登別温泉旅館組合は、喫緊の課題でもある「JR登別駅のエレベーターの設置」が重点であることを強調し

た。

JR登別駅には、エスカレーターやエレベーターが設置されておらず、降車する多くの観光客は大型の荷物を抱え、苦勞しながら階段を昇降する。特に、2月の「春節」の頃には、中華系観光客がピークに達し、一度に100人前後が下車する状況が続く。エスカレーターの設置には、2億円以上の建設費用が掛かり、財政状況が厳しい登別市や赤字が続くJR北海道側も建設費用の確保に苦渋している。また、エレベーターの建設費用だけでなく、駅自体が老朽化し、耐震構造になっておらず、跨線橋自体の改修が必要になっている。

仮に、エレベーターが設置できても、1回の昇降で定員10名乗車、全員乗せるのに10回かかる。観光客の全員が等しく恩恵を受けることができない。現在は、シルバー人材センターからの派遣の方々のポーターサービスに頼っている。JR登別駅のような観光地に直結する駅は、その駅周辺の利益を受ける団体が負担することになる。そのため、登別市では入湯税の増税（150円→200円）も視野に入れた観光振興を考えている。また、2017（平成29）年10月1日付で、登別観光協会→登別国際観光コンベンション協会と名称を変更し、さまざまな観光資源を活かした、より広範囲な観光振興が期待される。それに伴う協会の活動費、また、民泊法の施行に伴う零細な温泉旅館の対策費として生かそうとしている。一時は、エレベーター設置の件は保留になっており、駅周辺の環境整備に計画内容は変更されていた。

ちなみに、国土交通省鉄道局によると、バリアフリーの基準（設置基準）は、1日乗降客が5,000人を超える駅となっている⁹⁾ため、JR登別駅の整備は対象外になっている。



（写真 1） JR 登別駅跨線



（写真 2） 春節時の改札口と跨線橋ポーターサービス



※写真は、一般社団法人登別国際観光コンベンション協会から提供

（3）登別市の入湯税

ここで、一旦、登別市の入湯税の概要を見ることにする。登別市の入湯税の税率は、基本的に一般客の宿泊で、1人1泊につき150円の標準税率を採用している^{表4)}。日帰り入浴に関しては、1人1回につき50円の入湯税を徴収している。その他の軽減税率を含めてまとめると下記になる。

総務省の統計によると、全国の入湯税条例を採用している課税団体数（市町村＋東京都特

別区)が、2018(平成30)年度は992団体あり、906団体が「標準税率」を採用している。「標準税率」以外に日帰り入浴等で「不均一課税」を行っている場合も、標準とする税率採用団体として計上されている。実に91.3%の団体が「標準税率」を採用していることになる。なお、「超過税率」を採用している団体は、2018(平成30)年度時点で、5団体である。

表4 登別市の入湯税の税率

	宿泊客	日帰り客
一般客	150 円	50 円
修学旅行客(高校生以上)	70 円	50 円
ユースホステルの会員	100 円	50 円
湯治客	70 円	—

(出典) 登別市税条例より筆者加工

免税措置に関しては、下記の4項目になる。

- ・ 年令12才未満の者
- ・ 共同浴場または一般公衆浴場に入湯する者
- ・ 修学旅行の生徒(義務教育課程のもの)
- ・ その他公益上の事由により規則で定めるもの

登別市の場合は、中学生以上は宿泊客・日帰り客は一般客ということになる。小学校・中学校の修学旅行客は免税措置、高校生以上の修学旅行客は軽減措置がとられている。ユースホステルの会員に関しては、日本ユースホステル協会登録旅館を利用した場合との条件が付けられている。しかし、登別温泉に1軒(ユースホステル金福)あったユースホステルは2006(平成18)年3月31日に閉館したため、登別市税条例にだけ残っている。湯治客に関しては、「療養のために引続き7日以上滞在するもの1泊につき70円」という条件が付けられている。

表5 登別市の入湯税徴収額(2010年～2018年度)の推移

(単位: 千円)

年度 額	2010 年 平成 22 年	2011 年 平成 23 年	2012 年 平成 24 年	2013 年 平成 25 年	2014 年 平成 26 年	2015 年 平成 27 年	2016 年 平成 28 年	2017 年 平成 29 年	2018 年 平成 30 年
徴収額	180,967	158,683	167,604	183,743	185,758	197,720	195,583	200,805	187,171
指数	100.0	87.7	92.6	101.5	102.6	109.3	108.1	111.0	103.4

(出典) 一般社団法人登別国際観光コンベンション協会、登別市「令和元年度 所税概要」より

登別市の入湯税徴収額^{表5)}は、2011(平成23)年の東日本大震災の年は大幅に落ちたが、2年後には東日本大震災前の水準に戻し、それ以降、訪日外国人旅行者の急増に伴い増加傾向

にあった。

しかし、2017年以降、国内・海外含めての登別温泉を主とする登別エリアへの宿泊客が減少している。入湯税収入も、ピーク時（2017年度）には約2億円を超していたが、直近（2018年度）では、1億8,000万円台になっている。これが、登別市の発展のため自主財源による観光振興の阻害になっている。

「入湯税使途費用構成比」は、「登別市の入湯税に関する調書（平成27年度決算）」^{表6)}と「登別市の入湯税に関する調書（平成28年度予算）」^{表7)}の金額を基に使途別に構成比を作成した。登別市の入湯税の使途としては、「環境衛生施設の整備」と「観光振興（観光施設の整備含む）」に特化されており、「鉱泉源の保護管理施設の整備」と「消防施設等の整備」には殆ど使われていないのが特徴である。

表 6 登別市 入湯税使途費用構成比

区 分	構成比
環境衛生施設の整備	35.5%
鉱泉源の保護管理施設の整備	0.1%
消防施設等の整備	0.2%
観光施設の整備	12.0%
観光振興（観光施設の整備除く）	47.1%
観光開発基金積立金	5.1%
合 計（平成 27 年度決算）	100.0%

表 7 登別市入湯税使途費用構成比

区 分	構成比
環境衛生施設の整備	33.3%
鉱泉源の保護管理施設の整備	0.1%
消防施設等の整備	0.1%
観光施設の整備	9.9%
観光振興（観光施設の整備除く）	51.7%
観光開発基金積立金	4.9%
合 計（平成 28 年度予算）	100.0%

（出典）登別市の報告書より筆者が集計

主な使途で、「環境衛生設備の整備」においては、ごみ焼却施設の事業費の5%を入湯税で賄っている。主な事業名は、「塵芥収集運搬業務委託料」と「クリンクルセンター運営管理経費」になっている。温泉地においては、「ごみの焼却量」も多く、入湯税の使用金額も増えてきている。日帰り温泉施設は、民間の「夢元さざり湯」のみで、市営の共同浴場はない。そのため、「鉱泉源の保護管理施設」における事業費「温泉供給施設維持管理経費」や「公共施設営繕費」に入湯税の0.1%しか使われていない。この部分は、市営の共同浴場が多い別府市と対照的である。「消防施設等の整備」における事業費も、「車両整備費」と「消防施設等の整備に係る公債費」に入湯税の0.2%しか使われていない。大型宿泊施設が多い登別温泉エリアにおいては、消防訓練に伴う経費に関しては、各宿泊施設の負担で行われており、消防車両の整備費と事務経費だけに使用されている。登別温泉エリアを中心とした登別市の入湯税の使途の60%は「観光振興（観光施設の整備含む）」全般に使用されていることがわかる。

「入湯税充当に関する調書」（入湯税使途費用構成比の調書）が入手できた平成27年度と平

成28年度の比較において、「観光施設の整備」と「観光振興（観光施設の整備除く）」との入り繰りはあるものの、ほぼ60%前後が「観光振興」に使われていることがわかる。

このように登別市の入湯税の使途を確認すると、年間の徴収額が約2億円前後で推移しており、現状の課題に対しての原資に充てることは、不可能な状態であることが理解できる。そのためには、入湯税の「超過税率」を採用して、値上げ分を課題の観光振興にする必要がある。次項では、「超過税率」を採用することでの「基金」の設立やJR北海道・国との交渉のなかで、課題を解決していく過程を時系列で進めていく。

また、このための条例制定に対しても、地方自治法で、法令に違反していない限り、条例を制定できるとなっており、地方自治体独自の法規範（ルール）を制定して、自主財源の確保も含めて見ていきたい。次項では、登別市役所の広報と地元新聞社「室蘭民報」の記事を含めて、新入湯税施行までの動きを時系列に説明を加えた。

(4) 新入湯税施行までの時系列

2014（平成26）年11月28日（金）登別市役所で開かれた「平成26年第5回定例記者会見」では、釧路市の阿寒湖温泉の入湯税値上げ（超過税率を採用）についての説明があった。従来であれば、入湯税として徴収した税収は、事前に使途計画を立て、年度で使い切る「単年度主義」「予算主義」になっていた。いわゆる上記の三重県鳥羽市の「鳥羽モデル」といわれる値上げ分を基金として積み立てることによる温泉の観光振興に役立てる話がでてきた。

地元「室蘭民報」の記者から「登別市は、今後、入湯税を値上げする考えがあるのか」という質問に対して、市長（小笠原春一氏）は、「宿泊料金に上乗せさせられる部分は、宿泊客にご理解していただければと思われるが、日帰り客については値上げによる価格変動率が高くなり、集客力が落ちる可能性がある。住民感情と観光客感情をしっかりと見なければならない。」という回答を得た。また、北海道新聞の記者から「入湯税の増額分は、いつまでという期限は考えているのか。」という質問に対して、市長（小笠原春一氏）は、「北海道新幹線の開業前後を目途」と答えている。この段階で、登別市は観光振興の自主財源増額に対して、「入湯税の値上げ」を考えていることが理解できる。

さらに、入湯税が値上げして施行された場合、「入湯税の増額分は、具体的に何に使うのか。」という北海道新聞の記者の質問に対して、市長は「観光協会や温泉組合などの団体から使い道に関する意見を聞き取り、公益性のあるものを考えていきたい。増額分の全額もしくは必要な分を温泉のために使うことができる。」と答えた。この時期では、すでに訪日外国人観光客が増加傾向にあるものの、この段階では、「JR登別駅のバリアフリー化」を念頭に置いての入湯税の使途は、公にされていないが、筆者としては、JR登別駅の整備に関しては、上記の市長の「北海道新幹線の開業前後を目途」という回答から、すでにこの段階で念頭に置いていたと考える⁹⁾。

2017（平成29）年11月22日（水）登別市役所において開かれた「平成29年第5回定例記者会見」では、登別市内にある老朽化した公共の建造物の対応についての質疑があった。市民から幅広く意見を聞いた結果、公共施設の整備に向けた優先順位の検討の必要性が挙げられている。優先順位として、市内の3施設が挙げられており、優先順位の第1位が「市役所本庁舎建替え」、第2位が「JR登別駅構内のバリアフリー化と駅前広場の整備」、第3位が「消防支署の建設」となっている。その中で、第2位のJR登別駅の事業に関しては、整備となれば市の負担も相当額必要になるため、財源の確保のため一般財源にプラスして「入湯税」の活用も考えられる。この部分については、市が責任をもってJR北海道との話し合いのなかで、何らかの形でバリアフリー化の実現を考えているようだ。しかし、現状のJR北海道の経営状態からの補助金は期待できないと思われる。

登別市は、財源の一部としての入湯税の超過税率の採用を2014年の「入湯税懇談会」で打診しているが、当時は大多数が反対の意見であったようだ。今後は、入湯税をどのように分配し、観光振興に生かすかについては、北海道で「宿泊税」を導入する動き如何にもあった。万一「宿泊税」が導入されれば、温泉地において宿泊されたお客様に二重の税の徴収になり、利用者に納得させることができる状況ではなく入湯税を引上げるという判断はなかったと思われる¹⁰。今回、北海道として、「宿泊税」の導入計画が進展しておらず、「超過税率」を視野に入れた、「JR登別駅構内のバリアフリー化と駅前広場の整備」の計画が進められてきているように思われる。

2018（平成30）年7月25日（水）発行の室蘭民報朝刊で、「登別温泉旅館組合がDMOと入湯税の在り方学ぶ」と題した記事が出た。登別温泉旅館組合（南智子組合長）と「観光地域づくり法人（DMO）」が入湯税に関する講演会を開催し、観光振興の在り方について意見を交換した。先進地である上川管内上川町の入湯税引き上げによる観光振興の事例を学ぶ意見交換である。

上川管内上川町は、層雲峡観光協会（上川町）が母体になり設立した地域DMO大雪山ツアーズ株の運営資金として、2018（平成30）年4月から条例を改正して、一部ホテルで入湯税を引上げた。一部ホテルとは、国際観光ホテル整備法に基づく登録ホテルのことで、150円→250円に変更（値上げ）したという内容のものである。

全国の地方自治体が、問題解決するための行政行動は、情報共有するための情報を集める行動である。他の地方自治体との間で情報共有を行う動機は、「不確実性の縮減と決定の正当化」であると言われている。行政に携わる者にとっては、「公平性を担保するためにも、他の地方政府の判断を踏まえることが有効」であると考えている¹¹。そのため、登別温泉旅館組合も情報交換による情報の共有を行うことは一連の流れになっていると思われる。

登別国際観光コンベンション協会や登別温泉旅館組合、登別カルルス温泉旅館組合は、理事会等で引き上げに関して容認済みであるが、加盟していない施設については、登別市が直

接方針を説明することになる。この段階で、「鳥羽モデル」を参考にした「基金」の設立による観光振興は、入湯税引上げ分（150円）を「特化した財源」として「観光開発基金」に積み立てることを発表し、温泉地の各団体が「情報を共有化」している段階に進んでいく¹²⁾。

2019（令和元）年10月12日（土） 室蘭民報の記事によると、登別市は、入湯税の引上げは一般宿泊のみ300円（150円→300円）となったと発表された。日帰り入浴50円は、据え置きになった。入湯税引き上げの改定時期は2020年度（令和2年度）を予定している。市の決算ベースでは、入湯税収入^{表4)}は、2018年度（平成30）年度決算は約1億9千万円で、引き上げの対象となる一般宿泊分を踏まえると、1億8千万円ほどの税収増となる見通しである。この段階では、登別市は、具体的な使途は発表されておらず、市内の観光振興に充てる方針であるとした¹³⁾。

2019（令和元）年10月19日（土） 室蘭民報の記事によると、登別市と登別温泉旅館組合（中牧昇一組合長）は、18日、2020年度（令和2年度）に予定している法定目的税「入湯税」の引上げについて、JR登別駅のバリアフリー化を最優先に推進することなどの付帯意見4項目を前提とした同意書を取り交わした。JR登別駅のバリアフリー化とは、登別市がJR北海道と協議している「エレベーターの設置」を想定している。跨線橋の撤去・新設も含めて工事費が計約8億5千万円かかるため、費用をどう分担するのか、今後も継続協議していく予定である。概算総額の内訳は、エレベーターと跨線橋の実地設計費4千万円、工事費6億6千万円、既存の跨線橋撤去の工事費1億5千万円である¹⁴⁾。

この段階で、登別市がJR北海道を巻き込んだ中で、JR登別駅のエレベーター設置を含めたバリアフリー化へ交渉を進めていることが理解できる。これにより、入湯税の「超過税率」分を上乗せしても解決できなかった課題の実現が一步進んだ形となった。

2019（令和元）年10月22日（火） 室蘭民報朝刊の記事によれば、第3回登別市議会臨時会が21日に召集された。ようやく、この段階で入湯税の引上げ分の150円は「観光開発基金」に積み立てることが確認された。また、市議会の辻弘之議員による入湯税値上げ分の「150円の積算根拠について」の質問に対して、松田毅観光経済部長は、「JR登別駅のエレベーター設置を最優先」に考えていると説明があった。その上で、「JR北海道から8億5千万円の整備費が示されている。国の補助を3分の1受けても、残りをJR北海道が全て負担できない状況。仮に市が残り3分の2を負担するとなると、6、7億必要になる。」と述べた。引き上げにより、「年間1億8千万円ほどの税収増」となる見通しではあるが、この段階では、まだJR北海道の出方次第で変更あるいは中止になる含みを持たせている¹⁵⁾。

この議員の質問に対して、登別市は的確に答えていないが、既に超過税率を実施している北海道の2つの市町を参考にしていられる。釧路市と上川町共に標準税率150円に超過税率100円を加えて250円にしているのを考慮し、入湯税は価格弾力性が高いかどうかは、過去の事例では判明できないが、3～4年で回収できる金額に設定したと考えられる。

2019（令和元）年12月18日（水）室蘭民報朝刊の記事によれば、この時期までに、市の担当者は、対象となる宿泊施設に順次、制度説明が行われてきている。登別国際観光コンベンション協会は、16日から、ホームページ上で、入湯税引き上げを周知する文章を掲載している。旅行代理店からの問い合わせもあり、市と同協会は、登別を訪れる観光客や宿泊施設などが混乱しないように準備することになる¹⁶⁾。約4カ月前から広報活動が本格的に進められている。

2020（令和2）年2月15日（土）室蘭民報朝刊の記事によれば、JR登別駅のエレベーター設置に伴う、跨線橋撤去費用（概算1億5千万円）をJR北海道が負担する意向を市に伝えてきていることが分かった。JR北海道は、2020年度（令和2年度）に実施設計を行いたい意向があり、エレベーター設置によるバリアフリー化が加速することになる。活用を「想定補助金」の補助率は3分の1で¹⁷⁾、JR北海道が跨線橋撤去費用負担するので、市の負担額は5億4千万円程度になる計算である。直近の宿泊数で計算すると、年間に「観光開発基金」に入る金額は、約1億8千万円となり、計画通りの約3年分に相当する¹⁸⁾。施行開始2カ月を切った段階で資金面の目途が着いた形となった。

2020（令和2）年2月28日（金）登別国際観光コンベンション協会によれば、当協会は、新入湯税の施行1カ月前にホームページに「登別市役所の入湯税のご案内」として1ページの案内を掲載している。内容は、次項「登別市の入湯税」に具体的に記入している¹⁹⁾。

4 北海道登別市の改正入湯税

(1) 登別市の入湯税

2020（令和2）年4月1日以降より、「一般客の宿泊」に係る入湯税の税率は150円から300円に変更になった。日帰り入浴や修学旅行（高校生以上）、湯治客に関しては据え置きにしている。上述のようにユースホステルの会員に関しては、登別温泉のかつて1軒（ユースホステル金福）が営業していたが、2006（平成18）年3月31日に閉館したため存在しないが、新設も考慮して入湯税条例には記載されている。

北海道登別市のホームページ^{表8)}によれば、入湯税の値上げ・用途目的について記載されている。基本的な用途目的は、入湯税法に準じて、「環境衛生施設の整備」「鉱泉源の保護管理施設及び消防施設その他消防活動に必要な施設の整備」「観光の振興に要する費用」等々に充てられる。

表8 登別市の令和2年からの入湯税

区 分	入湯税額	
		うち引上げ額
一般客		
宿泊（注1）	300円	150円
日帰	50円	引上げなし
修学旅行（高校生以上）		
宿泊	70円	引上げなし
日帰	50円	引上げなし
ユースホステルの会員 ※日本ユース・ホステル協会登録旅館を利用した場合（現在該当施設なし）		
宿泊	100円	引上げなし
日帰	50円	引上げなし
湯治客 ※治療のために引き続き7日以上滞在するもの1泊につき	70円	引上げなし

※1泊2日は1日として計算。

また、値上げ分150円については、「訪日外国人旅行者の増加に伴い、観光客のニーズ等に対応した取り組みが必要になっており、外国人旅行者に限らず、登別を訪れる多くの観光客が安心して快適な旅行を楽しめる」ための資金にしている。そのため、増税分は全額「観光関連施設の受入環境整備等、観光開発の推進を図る」費用に充てることを謳っている。

(2) 登別市の入湯税の具体的な取り組み

課税免除の範囲や徴収方法については、改正前（上述）と変わらないが、実施時期により調整期間を設けている。一般客の宿泊の場合、2019（令和元）年12月31日に予約が確定し、2002（令和2）年4月1日以降に宿泊される場合の入湯税額は、従前のとおり150円になる。2019（令和2）年1月1日以降の予約からは新しい入湯税が適用される²⁰⁾。

5 まとめ

新型コロナウイルス感染拡大に伴い、日本国は、「日本からの渡航者・日本人に対する各国・各地域の入国制限措置及び入国後の行動制限」を実施している。日本からの渡航者や日本人に対して入国制限措置をとっている国・地域は183カ国／地域（2020年5月20日現在）になっている²¹⁾。その結果2020年5月20日（水）にJNTO（日本政府観光局）が発表した推計値によると、2020年4月の訪日外国人旅行者数は、2,900人であった。昨年4月が2,926,685人と比較すれば、99.9%の減少となる。当然のことであるが、駐在員やその家族、留学生等の入国者・再入国者は訪日外客に含まれるので、実質訪日外国人旅行者は皆無となっている²²⁾。今後の観光客の回復過程においては、「地元客」から「周辺の都道府県や市町村からの客」さらに「全国からの観光客」から「海外からの観光客」という4つの段階を踏んでいくと予測されている。たとえ日本の新型コロナウイルス感染が終息に向かっても、世界規模での終息の見込みがなければ、感染前の状態までに戻るには、2～3年はかかるのではないかとの専門家の意見もある。

2020年は、登別市にとっては、市制施行50年の記念すべき年であった。国内においては、東京オリンピック・パラリンピック競技大会や白老町に建設されている「国立アイヌ民族博物館」「国立民族共生公園」等からなるアイヌ文化の拠点「ウポポイ」（民族共生象徴空間の愛称）が開業予定であった。しかし、新型コロナウイルスの感染拡大の影響を受け、東京オリンピック・パラリンピックは、1年延期になったが、1年後の開催も危ぶまれている。日本政府は、「ウポポイ」の開業予定日を2020年4月7日を変更したが、さらに5月29日に延期すると発表された。しかし、現在（5月22日現在）、道内の新型コロナウイルス感染拡大の影響で開業時期は未定となっている。現在は、入国制限措置が解除され、今後戻ると予測される観光客に対しての準備期間として、地域が一丸となって、今やるべきことを考えながら、観光振興を推し進めていくしかない²³⁾。



公益財団法人アイヌ民族文化団体のホームページより ²⁴⁾

登別市の場合、観光振興としてバリアフリー化を推進することで、観光客の利便性を打ち出している点で、他の地方自治体に見られない独自性がある。過去の事例になるが、岐阜県高山市は、当時の旧国鉄の「ディスカバージャパン・キャンペーン」で急速に観光地としての地位を高めていった。1981（昭和56）年頃から始まった国鉄分割民営化の流れの中で、高山市は、名古屋に本社を持つJR東海の営業エリアとなり、JR東日本の広報宣伝力を失ってしまい、首都圏から高山への入込は減少していった。そこで、高山市内を徹底的にバリアフリー化にし、福祉観光都市を目指して今日を迎えている。今日の高山市の観光都市としての成功事例は、バリアフリー化のみが起因しているものではないが、当時、「福祉観光都市」という政策をとる地方自治体がなく、独自の発想が、今日の高山市という大きな観光地になったと思われる²⁵⁾。

建築産業を主体とする地域産業への対策としてしか考えられない日本の地域創生事業の中で、全国どこにも同じような、「文化センター」という名の多目的ホールが建てられてきている²⁶⁾。観光振興との名のもとに行われる、批判が多い「箱物行政」になりがちな観光政策において、登別温泉を主とする登別市は、こちらも「箱物」ではあるが、バリアフリーの温泉地が注目を集めるなか、入湯税の増額分をJR北海道との連携において、観光振興を行う事業は極めて異例である。

自主財源としての入湯税には、1990（平成2）年以降、地方税法第七百一条により「環境衛生施設の整備」「鉱泉源の保護管理施設の整備」「消防施設その他消防活動に必要な施設の整備」「観光振興（観光施設の整備を含む）」の4つの用途に充てられる目的税である²⁷⁾と謳われている。「観光振興」の名のもとに温泉施設を利用される方々からお預かりした入湯税を一般財源のごとく使っている市町村も散見される。入湯税の用途に関しては、行政と温泉事業者との間で、絶えず軋轢があるなか、登別市の「入湯税の引上げ」による観光振興は、

観光客の視点に捉えた国・道・JR北海道を巻き込んだ事例である。「入湯税の引上げ」による増税分を利用する観光振興の財源としては余りにも規模が小さく、誘客への影響に些かの疑問を呈するものである。この事例が全国の温泉地を持つ地方自治体に参考になるものと思われる。今後の登別市の動きを注目していきたい。

注

- 1) JNTO（日本政府観光局）年別訪日外客数、出国日本人数の推移（1964年～2018年）。
- 2) 別府市役所企画部総合政策課『令和元年度（2019）別府市の概要』産業別就業人口（国勢調査）
<https://www.city.beppu.oita.jp/doc/sisei/sinogaiyou/gaiyou.pdf#search=%27%E5%88%A5%E5%BA%9C%E5%B8%82%E3%81%AE%E6%A6%82%E8%A6%81%27> 21頁、2020.3.9.閲覧。
- 3) 公益財団法人 日本交通公社編著（2013）『観光地経営の視点と実践』（丸善出版）
塩谷英生著「視点8 地域の観光財源を確保する」122頁
- 4) 登別国際観光コンベンション協会ホームページ
<http://naboribetsu-spa.jp/> 2020.3.9.閲覧。
- 5) 増田寛也編著（2014）『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』（中公新書）211頁。
- 6) 公益財団法人 日本交通公社編著（2013）『観光地経営の視点と実践』（丸善出版）
後藤健太郎著「事例2 環境変化に強い温泉観光地づくり（北海道登別温泉）」144頁
- 7) 前掲6)と同じ、145頁。
- 8) 国土交通省「鉄道駅のバリアフリー化の推進～高齢者や障害者にやさしい社会のために」
<https://www.mlit.go.jp/common/000193132.pdf#search=%27%E9%89%84%E9%81%93%E9%A7%85%E3%81%AE%E3%83%90%E3%83%AA%E3%82%A2%E3%83%95%E3%83%AA%E3%83%BC%E5%8C%96%E3%81%AE%E6%8E%A8%E9%80%B2%27> 2020.5.22.閲覧。
- 9) 登別市 平成26年第5回定例記者会見（場所：第2委員会室）、公開日2014年11月28日。
www.city.noboribetsu.lg.jp/mayor/kaiken/2014100200077/ 2020.5.22.閲覧。
- 10) 登別市 平成29年第5回定例記者会見（場所：第2委員会室）、公開日2017年11月22日。
www.city.noboribetsu.lg.jp/mayor/kaiken/2017120500011/ 2020.5.22.閲覧。
- 11) 曾我謙悟（2019）『日本の地方政府 1700自治体の実態と課題』中央公論新社、186-187頁。
- 12) 室蘭民報WEB NEWS 登別温泉旅館組合がDMOと入湯税の在り方学ぶ。2018.7.25（水）朝刊。
- 13) 室蘭民報WEB NEWS 入湯税引き上げへ 登別市、一般宿泊300円に。2018.10.12（土）。
- 14) 室蘭民報WEB NEWS 入湯税引き上げで同意書 登別市と旅館温泉組合。2019.10.19（土）。
- 15) 室蘭民報WEB NEWS 入湯税を来年4月引き上げ、登別駅改修財源に。2019.10.22（土）朝刊。
- 16) 室蘭民報WEB NEWS 来年度から入湯税引き上げ、登別市など周知進める。2019.12.18（水）。

- ・ 増田寛也編著（2014）『地方消滅』中公新書。
- ・ 高橋祐次（2019）日本温泉地域学会『温泉地研究』温泉地情報「北海道登別温泉の現状と入湯税の使途の課題」第33号。
- ・ 公益財団法人 日本交通公社編著（2013）『観光地経営の視点と実践』（丸善出版）
- ・ 公益財団法人 日本交通公社編著（2019）『2019年度 観光地経営講座 議事録 自主的な観光地経営に向けた課題に応じた財源確保』公益財団法人日本交通公社。
- ・ 布野修司（2015）『景観の作法 殺風景の日本』京都大学学術出版会。
- ・ 辻陽（2019）『日本の地方議会 都市のジレンマ、消滅危機の町村』中央公論新社。
- ・ 高山市役所（2019）「令和元年 産業建設委員会 行政視察報告書」高山市議会事務局。

A Study of Bath Tax Measures in Local Government Focusing on Noboribetsu Onsen in Hokkaido Noboribetsu

TAKAHASHI, Yuji

Abstract:

This paper discusses securing financial resources for tourism promotion in Noboribetsu city, Hokkaido. Noboribetsu Onsen is one of the foremost hot springs in Japan. Noboribetsu station is crowded during Chinese New Year with travelers who are mainly from Asian countries, and various issues occur there.

It is the most important issue to develop an easily accessible environment in the aging station building. Elevators are not installed at the overpass in it by Hokkaido Railway Company due to its severe managing conditions.

Noboribetsu city made a plan to raise a bathing tax and use it for installing elevators, but it had suffered a setback. Eventually Noboribetsu city, Japanese government, and Hokkaido Railway Company made an adjustment to solve the issue.

Japanese government promotes inbound tourism. Under such circumstance, the case study in Noboribetsu city indicates that there are local areas left behind in accepting foreign tourists.

Keywords:

Chiho-jichitai (Municipality) · nyutozei (Bath Tax) · Noboribetushi (City of Noboribetsu) · honichigaikokujin-ryokosha (foreign tourist visiting japan) · Kankocho (Japan Tourism Agency) · Onsenryokan (Japanese style inn at hot spring)